

Jugendhilfeausschuss
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 15.06.2023

Drucksache Nr. 055/2023 öffentlich

Fusion mit dem städtischen Jugendamt

Anlagen: 3

Gäste: Mark Berneking, Fa. Con_Sens

Sachverhalt:

Am 20.03.23 wurden im Jugendhilfeausschuss (DS 021/2023) und im Kreistag (DS 022/2023) über den Sachstand zur Fusion mit dem Jugendamt der Stadt Villingen-Schwenningen berichtet und die vorbereitenden Beschlüsse gefasst.

Auf die Ausführungen in diesen Vorlagen wird verwiesen.

Im Rahmen des Fusionsprozesses sollen die Strukturen und Ressourcen für das neue zusammengeführte Kreisjugendamt optimiert und effizient ausgestaltet werden. Hierzu wurden unterschiedliche Arbeitsgruppen aus den Mitarbeitenden der Jugendämter der Stadt VS und des Landkreises, sowie aus Führungskräften der Verwaltungen des Landratsamtes und der Stadt VS eingerichtet. Begleitet wurde der Gesamtprozess von der Firma Con_sens.

Diese stellten in der Sitzung des Kreistages am 12.06.23 die Arbeitsergebnisse im Rahmen einer Präsentation vor.

In diesem auch aus zeitlichen Gründen herausforderndem Prozess musste ausnahmsweise die Kreistagsitzung vor der Sitzung des heutigen Jugendhilfeausschusses durchgeführt werden.

Dem Kreistag wurde folgender Beschlussvorschlag unterbreitet:

1. Die Verwaltung wird ermächtigt, die Ergebnisse der Fa. Con_Sens umzusetzen und die entsprechenden Personalstellen in den Haushaltsplan aufzunehmen.
2. Die als Anlage 3a beigefügte Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Kostenbeiträgen in der Kindertagespflege im Schwarzwald-Baar-Kreis einschließlich der als Anlagen 3b-c zur Satzung beigefügten Kostenbeitragstabellen, welche Bestandteil der Satzung sind, wird beschlossen.
3. Der Kreistag ermächtigt den Landrat, einen Vertrag mit der Stadt Villingen-Schwenningen zur notwendigen Regelung der dargestellten übergreifenden Themenfelder abzuschließen.

4. Der Kreistag stimmt den Ausführungen zur Kostenerstattung zu und ermächtigt die Verwaltung, einen Vertrag mit der Stadt Villingen-Schwenningen zur Regelung und zur Rückerstattung von 1/3 der bereinigten Aufwendungen für die Kindertagespflege für die Jahre 2021, 2022 und 2023 abzuschließen. Ferner ermächtigt der Kreistag die Verwaltung, in diesem Vertrag eine Regelung zu treffen, dass damit wechselseitig Forderungen oder Erstattungen im Zusammenhang mit der Thematik „Stadtjugendamt VS / Kreisjugendamt“ abgegolten bzw. erledigt sind.

Über das Ergebnis der Beratung und Beschlussfassung im Kreistag am 12.06.23 wird in heutiger Sitzung mündlich berichtet.

Nachfolgend wird in der Vorlage eine Übersicht über die zentralen Punkte dargestellt, die einerseits noch zu klären waren und andererseits, für die es noch einer Beschlussfassung durch den Kreistag bedurfte.

Die Ausführungen sind deckungsgleich mit denen für den Kreistag am 12.06.23.

Rechtsverordnung

Die Rechtsstellung der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen als örtlicher Träger der Jugendhilfe wird gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG) durch Rechtsverordnung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (Sozialministerium) aufgehoben. Die sich hieraus ergebende Folge ist, dass der Schwarzwald-Baar-Kreis von Gesetzes wegen gemäß § 1 Abs. 1 LKJHG Träger der öffentlichen Jugendhilfe für das Gebiet der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen wird. Nach derzeitigem Stand gehen alle Beteiligten davon aus, dass die Rechtsverordnung rechtzeitig zum 01. Juli 2023 verkündet und in Kraft treten wird. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat das Sozialministerium zudem in Aussicht gestellt, dass bei Bedarf die Rechtsverordnung auch notverkündet werden könnte, um den Trägerwechsel zum 01. Juli 2023 sicherzustellen.

Personalbemessung

Der Zusammenführung der beiden Jugendämter erfordert eine Überprüfung der Personalbemessung, um sicherzustellen, dass die neu entstehende Organisation effektiv und effizient arbeiten kann.

Die Fa. Con_Sens hat die bestehende Personalbemessung des Kreisjugendamtes um aktuelle rechtliche Veränderungen angepasst und unter den veränderten Bedingungen durch den Fusionsprozess fortgeschrieben. Die Ergebnisse der Personalbemessung für die einzelnen Arbeitsbereiche auf Sachbearbeitungs- und Leitungsebene können beigefügter Tabelle (Anlage 1) entnommen werden. Legt man die bisherigen Stellenpläne von Stadt und Kreis für die zusammengefasste Aufgabenerfüllung als künftig einheitlicher örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu Grunde, ergibt sich danach ein perspektivischer Mehrbedarf von in Summe 3,43 Stellen. Zu berücksichtigen ist, dass dieser relativ geringe Mehrbedarf erst bei einer optimierten Aufbau- und Ablauf-Organisation besteht. Dieser optimierte Zustand muss aber in

der weiteren Arbeit der Anpassung erst noch hergestellt werden, insbesondere im Bereich der Digitalisierung und dem Abbau von Arbeitsrückständen für den Teil des Jugendamtes der Stadt VS. Der Anpassungszeitraum wird aus heutiger Sicht auf 1,5 – 2 Jahre geschätzt. Aus diesem Grund empfiehlt die Firma Con_Sens die Minderbedarfe in einzelnen Arbeitsbereichen in 2023 noch nicht umzusetzen (siehe Anlage 1).

Synergieeffekte wurden in der Personalbemessung bereits berücksichtigt. Gleichzeitig waren aber aufgrund Fallzahlenzuwächsen und neuen rechtlichen Anforderungen zusätzliche Stellenbedarfe abzubilden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die tatsächliche Besetzung der Stellen zum 1.7.2023 teilweise deutlich unter den angegebenen SOLL-Stellen-Werten liegen, was eine zusätzliche Aufgabenstellung in der weiteren Umsetzung mit sich bringt.

Einzelne kleinere Teilbereiche wie z.B. das CaseManagement, die Koordinationsstelle für Familie und Sozialraumarbeit und der ServicePoint Kita sind nicht im bisher bestehenden Personalbemessungsinstrument hinterlegt. Die Aufgaben sind jedoch ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtstrategie der Jugendhilfe im Schwarzwald-Baar-Kreis, um den aktuellen Herausforderungen zu begegnen, und wurden unter Berücksichtigung von Synergieeffekten auf den erweiterten Zuständigkeitsbereich hochgerechnet.

Die Stadt VS verfügt in der Kindertagespflege über ein Vertretungsmodell. Nach § 23 Abs. 4 SGB VIII muss auch durch den öffentlichen Jugendhilfeträger eine Vertretung sichergestellt werden. Deshalb sind die hierfür bisher bei der Stadt VS vorhandenen Stellenanteile mitberücksichtigt worden.

Der erhebliche Zuwachs an Personal im Kreisjugendamt ist auch mit einem Aufgabenzuwachs im Querschnittsbereich des Landratsamtes verbunden, der zusätzliche Stellenanteile in Summe von 2,08 Stellen erfordert. Auch diese sind der beigefügten Tabelle zu entnehmen.

Aufbauorganisation

Die Fusion eröffnet die Möglichkeit aber auch die Notwendigkeit, die Aufbauorganisation des Kreisjugendamtes neu zu gestalten. Durch die Schaffung einer optimierten Verwaltungsstruktur im Fachamt sollen auch mögliche Synergieeffekte gut genutzt werden können. Hierzu wurden unterschiedliche Workshops unter Beteiligung von Mitarbeitenden und Führungskräften aus der Jugendhilfe und den Querschnittsbereichen durchgeführt. Die Arbeitsergebnisse daraus sind in die Konzeption einer neuen Aufbauorganisation eingeflossen. Eine zusammenfassende Darstellung kann dem beigefügten Organigramm (Anlage 2) entnommen werden.

Hinsichtlich der aktuellen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen und der Umsetzung der Gesamtstrategie der Jugendhilfe im Schwarzwald-Baar-Kreis (dargestellt im JHA am 10.11.22, DS 140/2022) ist es von zentraler Bedeutung eine „schlagkräftige“ obere Leitungsebene beizubehalten. Deshalb soll die bisherige Leitungsebene des Kreisjugendamtes mit einer Amtsleitung und drei Sachgebietsleitungen nicht ausgeweitet werden. Durch die erhebliche Größenausweitung des zukünftigen Kreis-

jugendamtes mit dann über 160 Mitarbeitenden ist aber zur Steuerung und teils rechtlich vorgeschriebenen Begleitung bei den Einzelfallbearbeitungen ein Ausbau der Leitungsebenen in den einzelnen Arbeitsbereichen – unterhalb der Ebene von Amtsleitung/Sachgebietsleitung – erforderlich. Hochgerechnet auf eine 1,0 Stelle in diesen (unteren) Leitungsbereichen sind diese bei den Sozialen Diensten dann für durchschnittlich 12 Mitarbeitende und in den Verwaltungsbereichen für 17 Mitarbeitende zuständig (Tendenz steigend).

Ein Teil der bisherigen Stabsstellen die bei der Amtsleitung angesiedelt waren (ServicePoint Kita und Frühe Hilfen) wird neu an die Leitung in den Sozialen Diensten angedockt, um die erforderliche Nähe zum operativen Aufgabenbereich beibehalten zu können.

Neu geschaffen werden soll eine Stabsstelle bei der Amtsleitung, um den Themenbereich Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sowie Qualitätsentwicklung mit den freien Jugendhilfeträgern effizient gestalten zu können. Dieser Aufgabenbereich nimmt nicht nur quantitativ kontinuierlich zu, sondern auch dessen Bedeutung, was die inhaltliche Steuerung von Jugendhilfeangeboten im Kontext zu den finanziellen Folgen anbelangt.

Auf Anregung der Fa. Con_Sens wurde auch die Einrichtung einer weiteren Stabsstelle bei der Verwaltungsleitung für die Rechtsberatung diskutiert, zumal festzustellen ist, dass immer mehr Jugendämter diesen Weg gehen. Hintergrund ist eine deutliche Zunahme rechtlicher/juristischer Auseinandersetzungen bei den Aufgabenwahrnehmungen in der Jugendhilfe, insbesondere in den zunehmenden Kinderschutzverfahren. Damit verbunden ist auch eine Zunahme an Beschwerden und Klageverfahren. Es gab aber eine Verständigung, zunächst in entsprechenden Fällen weiterhin das Rechtsamt des Landratsamtes einzuschalten, das vom Land zum 01.04.2023 um eine 1,0 Stelle (Landesbeamtin) aufgestockt wurde. Auf der Grundlage einer verbesserten Datenlage soll dann die Sachlage gegen Ende 2023 evaluiert werden.

Übernahme von städtischem Personal

Wie schon mehrfach erwähnt ist es sehr wichtig, das bisherige städtische Personal dafür zu gewinnen, seine Aufgaben im zukünftigen gemeinsamen Kreisjugendamt fortzuführen. Hierzu wurden zwischen der Stadt und dem Kreis im Rahmen einer Arbeitsgruppe zunächst verschiedene gemeinsame Regelungen ausgestaltet zu Themen wie Arbeits- und Aufhebungsvertrag, Jahressonderzahlungen, Leistungsorientierte Bezahlung, Kündigungsschutz, Entfall von Probezeiten.

Nach Abschluss dieser vorbereitenden Klärungen wurde eine gemeinsame Informationsveranstaltung für alle Mitarbeitenden durchgeführt. Darüber hinaus haben in der Folge alle Mitarbeitenden der Stadt ein persönliches Gesprächsangebot mit den beiden Personalämtern und der Amtsleitung des Kreisjugendamtes erhalten. Auf jeweiligen Wunsch wurde hierbei auch die Beteiligung der Personalräte oder sonstiger Personen berücksichtigt.

Von den 68 Personen des städtischen Jugendamtes (ohne Langzeiterkrankte) haben 56 das Angebot zum persönlichen Gespräch wahrgenommen. Bisher haben 53 Mitarbeitende einen Arbeitsvertrag beim Landkreis unterschrieben, bei 3 Mitarbeitenden steht eine Rückmeldung noch aus. Ein Teil der Personen, die

keinen Gebrauch von dem Gesprächsangebot machten, haben sich zwischenzeitlich bereits in andere Arbeitsbereiche bei der Stadt VS oder extern orientiert.

Kindertagespflege

Die Fusion bringt aufgrund bestehender unterschiedlicher Regelungen in den beiden Zuständigkeitsbereichen auch kommunalpolitische bzw. strategische Herausforderungen im Bereich der Kindertagespflege mit sich, die im Zusammenhang mit der angestrebten rechtlichen Fusion zu klären und zu entscheiden sind. Hierzu werden in Teilen verbindliche Beschlüsse benötigt, zumal auch eine Satzung betroffen ist.

Nicht alle bisher unterschiedlichen Vorgehensweisen der beiden Jugendämter bei der Kindertagespflege werden sich im zeitlichen Zusammenhang mit der Fusion regeln lassen.

Die Verwaltung beabsichtigt deshalb jetzt teils vorbereitende Übergangsregelungen umzusetzen (siehe nachfolgende Ausführungen) und sieht vor in der 2.Jahreshälfte den gesamten Themenbereich der Kindertagespflege mit allen Bürgermeistern (auch wegen der Bedeutung für die Angebote in den Kitas) und im Jugendhilfeausschuss zu beraten und im Kreistag einen Beschluss herbeizuführen, wie es ab 01.01.2024 weiter umgesetzt werden soll.

Kostenbeiträge in der Kindertagespflege

Allgemeines:

Die Stundensätze für die Kindertagespflege (Pflegegelder) werden vom Jugendamt an die Pflegepersonen ausbezahlt. Hierzu müssen die Personensorgeberechtigten einen Antrag beim zuständigen Jugendamt stellen. Analog zu den Gebühren für einen Platz in einem Kindergarten wird von den Personensorgeberechtigten ein Kostenbeitrag erhoben. Die Höhe bzw. Berechnungsgrundlage ergibt sich aus einer Satzung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe.

Kann der Personensorgeberechtigte den Kostenbeitrag nicht leisten, wird auf Antrag eine Einkommensüberprüfung durchgeführt, zur Reduzierung des Kostenbeitrags, ggf. auf null.

Berechnungsgrundlagen beim Landkreis:

Die Höhe der Kindergartengebühren in den Kreismunicipalitäten orientieren sich an einer „gemeinsamen Empfehlung der Kirchen und der kommunalen Landesverbände zur Festsetzung der Elternbeiträge“. An dieser Empfehlung orientiert sich auch der Landkreis bei der Festsetzung der Kostenbeiträge in der Kindertagespflege. Das bedeutet, dass grundsätzlich für einen Platz in der Kindertagespflege und in einem Kindergarten Gebühren/Kostenbeiträge in gleicher Höhe erhoben werden.

Nach dieser Regelung sind auch die Kostenbeiträge ab dem neuen Kindergartenjahr, also ab 01.09.23 zu erhöhen, im Durchschnitt um 8,69 %. Die Kostenbeitragstabelle, gültig bis 31.08.23, ist in Anlage 3b beigefügt und die genauen Sätze mit den Erhöhungen können der Anlage 3d entnommen werden.

Berechnungsgrundlagen bei der Stadt:

Die Stadt VS orientiert sich nicht an der vorgenannten gemeinsamen Empfehlung und nimmt eine eigene Festsetzung für ihre aktuell 308 Fälle in der Kindertagespflege-

ge vor, welche für die Betroffenen in aller Regel wesentlich kostengünstiger ist als beim Kreis. Die finanziellen Unterschiede können nachfolgender Tabelle entnommen werden:

	Kreis	Stadt (Ermäß. / Standard / Erhöh)
1 Kind 30 h	318 €	71 € / 94 € / 109 €
2 Kinder 40 h 2 Jahre	330 €	190 € / 253 € / 291 €
3 Kinder 20 h 6 Jahre	110 €	23 € / 30 € / 35 €
4 Kinder 50 h 1 Jahr	92 €	68 € / 91 € / 105 €

(Hinweis: Die Anzahl der Kinder bezieht sich auf die im Haushalt befindliche Kinder, unabhängig ob sich alle in Tagespflege befinden)

Übergangsregelung:

Wenn zum Zeitpunkt der Fusion die bestehende Satzung des Landkreises Anwendung finden würde, bedeutet dies, dass sich quasi auf einen Schlag die Kostenbeiträge für die Eltern drastisch erhöhen würden, in Einzelfällen um über 300 € pro Monat. Aufgrund der zeitlichen Situation besteht keine Möglichkeit für die betroffenen Eltern, sich darauf einzustellen bzw. vorzubereiten.

Aus diesem Grund strebt die Verwaltung eine Übergangsregelung an, die wie folgt aussieht:

1. Vom 01.07. – 31.08.23 verbleibt es bei der bisherigen Regelung der Stadt Villingen-Schwenningen. Den Differenzbetrag zu den bestehenden Regelungen beim Kreis (aktuell 30.532 €/Monat) erhält der Landkreis von der Stadt VS erstattet. Hierzu wird zwischen Stadt und Landkreis eine entsprechende Vereinbarung getroffen.
2. Ab 01.09.23 (Beginn des neuen Kindergartenjahrs) erfolgt ein stufenweiser Angleichungsprozess an die Gebühren des Landkreises. Deshalb werden die Beträge der Stadt um 30% erhöht, nicht aber höher als die vergleichbaren Beträge beim Landkreis (was in wenigen Fallkonstellationen möglich sein kann). Außerdem soll zur Verwaltungsvereinfachung nur noch der Standardbeitrag Berücksichtigung finden, was bisher schon in der überwiegenden Anzahl der Fälle Anwendung finden dürfte. Die genauen Sätze können der Anlage 3d entnommen werden.
3. Die notwendigen Satzungsänderungen ab 01.07. und ab 01.09.23 können der Anlage 3a entnommen werden.
4. Struktur und Höhe weiterer Kostenbeitragsfestsetzungen werden in die geplanten Beratungen und Beschlussfassungen (JHA, BM und KT) aufgenommen.

Erhöhtes Pflegegeld bei Randzeitenbetreuung

Für die Randzeitenbetreuung bis zu drei Stunden direkt vor oder nach einem anderen Betreuungsangebot (Kita, Schule) gewährt die Stadt Villingen-Schwenningen ein um 1,50 €/Stunde erhöhtes Pflegegeld. Damit wird in diesen Fällen Pflegegeld von 6,50 € + 1,50 € (gesamt 8,00 € pro Kind und Stunde) gewährt.

Eine vergleichbare Regelung gibt es beim Landkreis nicht.

Die Mehrkosten von aktuell 15 Fällen mit insgesamt 900 Stunden belaufen sich auf 1.350 €/Monat.

Auch wenn aus fachlicher Sicht das erhöhte Pflegegeld nachvollzogen werden kann, bedarf es einer gesamtheitlichen Betrachtung und Diskussion, ob und ggf. in welcher Form eine kreisweite Anpassung der bestehenden Regelungen vorgenommen werden soll, was nach der geplanten Vorgehensweise frühestens zum 01.01.2024 möglich wäre.

Um hier einen Übergang für die betroffenen städtischen Pflegepersonen zu schaffen, wurde mit den Vertretern der Stadt VS besprochen, dass der Kreis bis 31.12.23 die erhöhten Pflegegelder weiterhin übernimmt, wenn die Stadt die entstehenden Mehrkosten übernimmt. Nach derzeitiger Datengrundlage wären dies für die Zeit vom 01.07.23 bis 31.12.23 insgesamt 8.100 €.

Zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung gab es noch keine finale Bestätigung der Stadt VS. Ggf. würde der Kreis eine Vereinbarung über die Kostenübernahme mit der Stadt VS abschließen.

Betriebskostenzuschüsse für Kindertagespflege in anderen geeigneten Räumen

Die Stadt Villingen-Schwenningen hat ihr Angebot der Kinderbetreuung in den vergangenen Jahren erheblich ausgeweitet und strukturiert Großtagespflegestellen in anderen geeigneten Räumen eingerichtet. Einerseits kann damit der Rechtsanspruch auf ein Angebot an Kinderbetreuung besser erfüllt werden, andererseits fallen hier höhere Kosten an, die bei der regulären Stundenvergütung nicht berücksichtigt sind. Zur finanziellen Absicherung gewährt die Stadt Betriebskostenzuschüsse insbesondere für Miete/Raumkosten je nach Ausgestaltung von 300 €, 350 € bzw. 500 € monatlich. Die Gesamtaufwendungen belaufen sich auf ca. 90.000 € jährlich.

Trotz einer fachlichen Nachvollziehbarkeit für diese Vorgehensweise gelten auch hier die vorgenannten Ausführungen zur Randzeitenbetreuung und einer möglichen kreisweiten Anpassung frühestens ab 01.01.2024.

Auch hier gab es zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung noch keine finale Bestätigung der Stadt VS, ob sie die entstehen Mehrkosten (vom 01.07. -31.12.23 rund 45.000 €) übernehmen, zumal dies eine unmittelbare Auswirkung auf das Nachfrageverhalten auf institutionelle Kita-Plätze haben könnte. Ggf. würde der Kreis auch hier eine Vereinbarung über die Kostenübernahme mit der Stadt VS abschließen.

Umzüge

Wie bereits in der Sitzungsvorlage 022/2023 dargestellt, war zur Erreichung der Einhäusigkeit des künftigen fusionierten Jugendamtes im neuen Verwaltungsgebäude an der Brigach folgende Umzugsrochade notwendig.

- Das Amt für Abfallwirtschaft zieht vom Verwaltungsgebäude an der Brigach in entsprechende Räumlichkeiten Auf der Steig (ehemaliges Seemanngebäude).
- Das Kreismedienzentrum zieht vom Hauptgebäude des Landratsamtes eben-

falls in Räumlichkeiten Auf der Steig.

- Die Bußgeldstelle zieht vom Verwaltungsgebäude an der Brigach in die frei werdenden Räumlichkeiten des bisherigen Medienzentrums im Landratsamt.
- Das Jugendamt der Stadt Villingen-Schwenningen, derzeit überwiegend untergebracht in der Justinus-Kerner-Str., zieht in die frei werdenden Räumlichkeiten im Verwaltungsgebäude an der Brigach.

Die Umzüge des Amtes für Abfallwirtschaft und des Kreismedienzentrums sind im Mai 2023 zeitgemäß erfolgt. Der Umzug der Bußgeldstelle ist am 01.06.23 vorgesehen und zum Zeitpunkt der Kreistagssitzung ebenfalls abgeschlossen. Aktuell werden im Verwaltungsgebäude an der Brigach noch gewisse Anpassungen vorgenommen und auf die Bedarfe des Jugendamtes im Hinblick auf eine moderne Arbeitsweise (Open-Space, desk-sharing, mobile Arbeitsplätze) angepasst. Dadurch wird gewährleistet, dass die vorhandenen Raumressourcen maximal genutzt und die städtischen Mitarbeitenden im Gebäude Platz finden können.

Der Einzug des städtischen Jugendamtes ist für Mitte Juli 2023 vorgesehen. Die digitale Anbindung an die Justinus-Kerner-Straße ist zum offiziellen Fusionstermin am 01.07.2023 gewährleistet. Die Bestandsakten des städtischen Jugendamtes, die in den kommenden 2 Jahren digitalisiert werden müssen, finden ebenfalls im Gebäude Platz.

Zusätzliche Vereinbarung

Im Rahmen des Fusionsprozesses ist es erforderlich, dass zwischen dem Schwarzwald-Baar-Kreis und der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen rechtssichere Regelungen bezüglich übergreifender Themenfelder in einer Vereinbarung getroffen werden. Dies betrifft Regelungen zum Unterhaltsvorschuss, zum Personalwechsel sowie zum Bereich der Tagespflege.

Durch die beabsichtigte Regelung im Bereich des Unterhaltsvorschusses wird zum einen sichergestellt, dass keinerlei Haftungsrisiken im Bereich des Unterhaltsvorschusses für den Schwarzwald-Baar-Kreis aus Altlasten des städtischen Jugendamtes entstehen. Gleichzeitig wird im Bereich des Unterhaltsvorschusses klargestellt, dass mögliche Einnahmen aus Rückforderungsansprüchen aus dem Unterhaltsvorschussgesetz nach dem Trägerwechsel dem Schwarzwald-Baar-Kreis zustehen, auch wenn diese vorher entstanden sind.

Im Zusammenhang mit dem Wechsel des städtischen Personals zum Schwarzwald-Baar-Kreis besteht zwischen der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen und dem Schwarzwald-Baar-Kreis Einigkeit, dass der Trägerwechsel zu keiner Benachteiligung des wechselnden Personals führen soll. Insoweit wurde besprochen, dass die tarifrechtlich gebundene Jahressonderzahlung vollständig für das Jahr 2023 an die Beschäftigten von Seiten des Schwarzwald-Baar-Kreises ausbezahlt wird und die Große Kreisstadt Villingen-Schwenningen im Innenverhältnis die Kosten für das erste Halbjahr 2023, entsprechend der individuellen Beschäftigungsdauer, trägt. Insoweit bedarf es zur Umsetzung und aus Gründen der Rechtssicherheit einer entsprechenden Vereinbarung zwischen der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen und dem Schwarzwald-Baar-Kreis.

Wie unter dem obigen Punkt zur Tagespflege bereits ausgeführt, soll bezüglich der

Kostenbeiträge eine Übernahme des Unterschiedsbetrags für den Übergangszeitraum bis zum Ende des Kindergartenjahres 2022/2023 (31.08.2023) durch die Große Kreisstadt Villingen-Schwenningen erfolgen. Insoweit bedarf es für den Zeitraum vom 01.07.2023 bis zum 31.08.2023 für den Bereich der Kindertagespflege einer Kostenübernahmeregulierung in Form einer Vereinbarung zwischen der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen und dem Schwarzwald-Baar-Kreis.

Kostenerstattung - Rückforderung des Kreises gegenüber der Stadt Villingen-Schwenningen

Das Landratsamt erstattet gem. § 5 Abs. 2 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg (LKJHG BW) der Großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen die Kosten, welche dieser als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe beim Vollzug der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) entstehen.

Ergänzend zu dieser gesetzlichen Regelung wurden noch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu den Personalkosten und zu § 35a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII (ambulante Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) abgeschlossen.

Auf dieser Grundlage wurden die Jugendhilfeaufwendungen der Stadt VS erstattet, zuzüglich der notwendigen Personalkosten zu zwei Dritteln.

Ende des Jahres 2020 kam die Frage auf, ob die bisherige Praxis der Kostenerstattung mit den gesetzlichen und vertraglichen Regelungen übereinstimmt. Daraufhin wurde ein Überprüfungsprozess in Gang gesetzt bezüglich möglicher Veränderungen zur Kostenerstattung an die Stadt VS.

Aus diesem Grund wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe - bestehend aus Vertretern der Stadt VS und des Landkreises - eingerichtet sowie gemeinsam ein Gutachter (Herr Prof. Dr. Jan Kepert, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl) mit der Klärung der Rechtslage beauftragt.

Nachdem der Gemeinderat der Stadt Villingen-Schwenningen am 16.11.2022 beschlossen hat, dass das Stadtjugendamt zum nächstmöglichen Zeitpunkt in die Verantwortung des Landkreises übergeführt werden soll, ist es angezeigt, im Rahmen der laufenden Fusionsverhandlungen sämtliche Sachverhalte einer abschließenden Regelung zuzuführen, die zwischen Kreis und Stadt aus der Zusammenarbeit in der Vergangenheit noch offen sind.

Gestützt auf die gutachterlichen Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Kepert können folgende Aussagen getroffen werden:

Bei der Kostenerstattungsregelung des § 5 Abs. 2 LKJHG BW handelt es sich um eine missglückte gesetzliche Regelung, die nicht alle bisherigen Kostenerstattungsleistungen abdeckt. Es erscheint daher sach- und interessengerecht, durch klarstellende zusätzliche vertragliche Regelungen zur Kostenerstattung bestehende Regelungslücken zu schließen. Die bestehenden vertraglichen Regelungen zu den Personalkosten und zu § 35a Abs. 2 Nr.1 SGB VIII sind nicht ausreichend. Dabei gilt es die Tatsache zu berücksichtigen, dass der Landkreis die entstehenden Kosten auf dem Gebiet der Großen Kreisstadt für die Kinder- und Jugendhilfe vollumfänglich zu tragen hätte,

wenn die Aufgaben nicht von der Stadt Villingen-Schwenningen als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe übernommen werden.

Durch den Beschluss der Stadt-Villingen-Schwenningen zur Aufhebung der Rechtsstellung als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat sich ein Regelungsbedarf erübrigt, ob und in welchem Umfang eine höhere Personalkostenerstattung (einschließlich Sach- und Geschäftsaufwendungen sowie Aufwendungen für den Querschnittsbereich) notwendig sind.

Betrachtet werden müssen jedoch noch die Bereiche von unterschiedlichen ambulanten Leistungen (§§ 11, 16, 20, 35, und 41 SGB VIII) sowie die Leistungen für die Kindertagespflege.

Ambulante Leistungen:

Die gesetzlichen Vorgaben des § 5 Abs. 2 LKJHG BW decken die Kostenerstattungen des Kreises an die Stadt VS für die teilstationären und stationären Hilfeleistungen sowie die ambulanten Maßnahmen nach §§ 30 und 31 SGB VIII in vollem Umfang ab.

Für die betragsmäßig größte ambulante Leistung für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII) gibt es eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, so dass auch hier kein weiterer Regelungsbedarf besteht.

Bezüglich der weiteren ambulanten Leistungen gibt es keine klarstellenden (gesetzlichen) Regelungen. Auch der Gutachter hält den Ausschluss dieser Leistungen von einer Kostenerstattung für nicht sachgerecht. Dies wäre ein fiskalischer Fehlanreiz des Gesetzes, der dazu verleitet, die voll- oder teilstationäre Leistung zu wählen, weil diese Kosten ersetzt werden, mit der Folge, dass dann insgesamt viel höhere Kosten anfallen.

Der Gutachter hält es daher für sach- und interessengerecht, die missglückte gesetzliche Regelung des § 5 Abs. 2 LKJHG BW durch klarstellende vertragliche Regelungen zur Kostenerstattung zu ergänzen. In der Gesetzesbegründung habe der Gesetzgeber ausdrücklich auf diese Möglichkeit hingewiesen.

Die im Nachgang zum Gutachten geführten konstruktiven und zielorientierten Verhandlungen zwischen Stadt und Kreis haben die Rechtsauffassung des Gutachters untermauert. Die gesetzlichen Regelungen stammen offensichtlich noch aus einer Zeit, als die Jugendhilfeleistungen von teil- und vollstationären Leistungen dominiert waren.

In den vergangenen Jahren hat sich allerdings die Arbeit der Jugendämter aus den unterschiedlichsten Gründen immer mehr darauf konzentriert, teil- oder vollstationäre Leistungen möglichst zu vermeiden und durch den Ausbau von qualitativ mindestens gleichwertiger ambulanter Leistungen zu ersetzen. Und genau diese Leistungen, die fachlich und fiskalisch immer noch bedeutender werden, von einer Kostenerstattung auszuschließen, ist nicht sachgerecht.

Aus diesem Grund empfiehlt die gemeinsame Arbeitsgruppe den status-quo beizubehalten und für das Jugendamt der Stadt VS diese Kosten weiterhin zu erstatten, solange sie für diesen Bereich noch Verantwortung tragen.

Kindertagespflege:

Nach der bestehenden gesetzlichen Regelung in Bezug auf die Kindertagespflege sind zunächst lediglich die Kosten zu erstatten, die der Stadt kausal durch den tatsächlichen Erlass eines Kostenbeitrags oder die Übernahme eines Teilnahmebeitrags entstehen. Die Kosten der eigentlichen Leistungserbringung, also im Endeffekt die Zahlungen an die Tagesmütter, sind hiervon nicht umfasst.

Der Gutachter stellt hierzu fest „obgleich die Große Kreisstadt diese Leistungen mit zunächst entlastender Wirkung zum Vorteil des Landkreises erbringt, erhält die Große Kreisstadt nur eine Kostenerstattung im Falle des Erlasses eines Kostenbeitrags oder der Übernahme eines Teilnahmebeitrags. Dies erscheint nicht sachgerecht.“

Auch in diesem Zusammenhang ist, wie bei den ambulanten Leistungen, von einer unzureichenden gesetzlichen Regelung auszugehen, die durch eine klarstellende zusätzliche vertragliche Regelung ergänzt werden sollte.

Dieser Auffassung ist auch die gemeinsame Arbeitsgruppe gefolgt.

Die Tagespflege hat allerorten in den vergangenen Jahren enorm an Bedeutung zugenommen, was zum Zeitpunkt der Formulierung des bisherigen LKJHG BW noch nicht der Fall war.

Es kann nicht als gewünscht und sinnvoll angesehen werden, dass die Große Kreisstadt einerseits große Teile der Tagespflege selbst bezahlt, sich andererseits aber über die bestehenden Finanzierungsregelungen an den Kosten der Jugendhilfe des Kreises insgesamt beteiligt.

Dies spricht zunächst für eine vergleichbare Regelung, wie bei den ambulanten Leistungen, also ein Beibehalten der vollen Kostenerstattung durch den Landkreis.

Allerdings vertritt der Landkreis die Auffassung, dass die Stadt hier ein über die „reguläre Jugendhilfe“ hinausgehendes Eigeninteresse als Träger von Kindertageseinrichtungen hat, in dem der Landkreis seine ansonsten ihm zustehende Steuerhoheit nach § 36a SGB VIII nicht wahrnehmen kann. Dieses Eigeninteresse, das sich unter dem Strich in einer unabhängigen Steuerung der Angebote von institutionellen Kita-Plätzen und von Tagespflege bzw. Großtagespflegestellen ergibt, rechtfertigt eine Kostenbeteiligung der Stadt.

Mögliche Rückforderungsansprüche seitens des Landkreises:

Die Stadt wurde erstmalig auf den Sachverhalt aufmerksam gemacht durch ein Schreiben des Landrats vom 26.11.2020. Es war klar, dass eine endgültige Klärung des komplexen Sachverhalts eine längere Zeit in Anspruch nehmen wird.

Deshalb wurde zwischen dem Landkreis und der Stadt VS eine Vereinbarung zum befristeten gegenseitigen Verzicht auf die Erhebung einer Verjährungseinrede geschlossen. Nach zweimaliger Verlängerung gilt diese noch bis zum 30.09.2023.

Auf dieser Grundlage konnte eine Überprüfung für die Zeit ab 2016 durchgeführt werden und zwar bis zum Zeitpunkt der Aufhebung der Stadt VS als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage gehen Stadt und Kreis davon aus, dass die nicht auf einer gesetzlichen Grundlage basierenden Kostenerstattungen auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geleistet wurden. Nach § 56 Zehntes Sozialgesetzbuch (SGB X) muss dieser in Schriftform abgeschlossen werden, wobei grundsätzlich eine von jeder Partei unterzeichnete, einheitliche Vertragsurkunde zu verstehen ist. Eine solche liegt nicht vor. Zwischen den Parteien erfolgten aber jährlich detaillierte Abrechnungen über die einzelnen Kostenpositionen, die gegenseitig anerkannt wurden. Dies wird nach verbreiteter Auffassung als dem Schriftformerfordernis genügend erachtet. Die Zahlungen des Kreises erfolgten ohne Vorbehalt und die Mittel wurden in beiden jeweiligen Haushalten der Stadt und des Kreises ausgewiesen. Auch ohne das Vorliegen einer Vertragsurkunde ist dieser Schriftverkehr Ausdruck des gegenseitigen Rechtsbindungswillens, sodass im Ergebnis ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zu bejahen ist.

Für den Bereich der klärungsbedürftigen ambulanten Leistungen erscheint die vorgenannte rechtliche Darstellung unerheblich, weil aus sachlicher und fachlicher Sicht ohnehin von keinen Rückforderungsansprüchen seitens des Landkreises ausgegangen werden kann (weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft), sondern „nur“ von dem Erfordernis einer klarstellenden Regelung.

Etwas anders ist der Sachverhalt bezüglich der Kindertagespflege zu beurteilen. Hier muss der Zeitraum ab 01.01.2021 bis 01.07.2023 (Abgabe Jugendamt) gesondert in den Blick genommen werden.

Im Abschluss der Vereinbarung über den Verjährungsverzicht haben beide Parteien festgehalten, dass der Kreis die Kostenerstattungen für die Zukunft nur unter dem Vorbehalt der Rückforderung erbringt, da eine Überprüfung der Rechtsgrundlage für die Zahlungen im Gange war. Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung durch übereinstimmende schriftliche Willenserklärungen kann daher wegen dieses Vorbehalts gerade nicht mehr angenommen werden. Der Rechtsbindungswille des Kreises kann demnach nicht wie im davorliegenden Zeitraum unterstellt werden und die Stadt durfte nicht mehr davon ausgehen, dass der Kreis weiterhin den vollen Kostenersatz erbringen wird.

Die Parteien sind übereingekommen, dass es unabhängig von der unzureichenden gesetzlichen Regelung sach- und interessengerecht ist, durch den Landkreis weiterhin eine Kostenübernahme zu gewähren, allerdings aufgrund des dargestellten und wahrgenommenen Eigeninteresses der Stadt nur in reduzierter Höhe.

Unter Berücksichtigung eines ggf. bestehenden beiderseitigen Prozessrisikos erfolgte eine vergleichsweise Einigung der Parteien in Anlehnung an die bestehende gesetzliche Kostenerstattungsregelung für die Personalkosten des Jugendamtes der Stadt VS. Es wird deshalb als fairer Interessensausgleich bewertet, wenn ab 01.01.2021 die Stadt 1/3 und der Kreis 2/3 der Aufwendungen zu tragen haben.

Dabei müssen die Leistungen abgesetzt werden, die das Land nach § 29c Finanzausgleichsgesetz BW zur Förderung der Kleinkinderbetreuung in der Kindertagespflege an die Stadt VS ausbezahlt, und von der Stadt bisher schon an den Kreis wieder zurückerstattet hat.

Daraus ergibt sich nachfolgende Darstellung:

Jahr	Bereinigtes Volumen Kindertagespflege	Anteil Stadt (1/3)	Anteil Kreis (2/3)	Rückforderung
2021	1.947.028 €	649.009 €	1.298.019 €	649.009 €
2022	2.553.370 €	844.457 €	1.688.913 €	844.457 €
01.01.- 30.06.2023 (geschätzt)	1.266.685 €	422.228 €	844.457 €	422.228 €
Gesamt:	5.747.083 €			ca. 1.915.694 €

Die genauen Beträge bei den Aufwendungen der Kindertagespflege für das 1. Halbjahr 2023 können erst nach der Abgabe des Jugendamtes der Stadt VS ermittelt werden und sind deshalb nur (vorläufig) geschätzt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Sämtliche vorbereitenden Arbeiten zur Fusion der beiden Jugendämter, insbesondere was die Abschlüsse von Arbeitsverträgen anbelangt und die Sicherstellung der monatlich über 2.500 Auszahlungsvorgänge der Stadt VS, sind auf die Umsetzung zum 01.07.23 ausgerichtet. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass das Land signalisiert hat alle Anstrengungen zu unternehmen, um die notwendige Rechtsverordnung rechtzeitig zu erlassen.

Die vielfältigen Arbeitsgruppen haben trotz großem Zeitdruck und hoher Arbeitsbelastung sehr engagiert und zierorientiert gearbeitet und durchweg gute und verwertbare Ergebnisse erzielt, die in den strukturierten Umsetzungsprozess, begleitet durch die Firma Con_sens, eingeflossen sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in der Fusion nach wie vor fachliche Vorteile für eine einheitliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe im gesamten Landkreis gesehen werden, auch wenn sich größere Unterstützungsbedarfe für den neu hinzukommenden Arbeitsbereich herausgestellt haben. Dies ist mit ein Grund dafür, dass in der Umsetzungsphase geringere Synergiegewinne erzielt werden können, als ursprünglich erhofft.

Wenn der Kreistag den Beschlussvorschlägen folgt, ist damit auf jeden Fall eine gute Grundlage geschaffen, für eine ausreichende und zeitgemäße Erbringung jugendhilferechtlicher Unterstützungsleistungen. Volkswirtschaftlich, also aus Sicht der Allgemeinheit der Steuerzahler, ist die Fusion mit Sicherheit ein Gewinn, unabhängig von den beim Landkreis entstehenden Kostenfolgen, die erst in der nächsten Sitzung, im Rahmen eines Nachtragshaushalts, konkret benannt werden können.

Unabhängig von Übergangsregelungen wird der komplexe Bereich der Tagespflege neu in den Blick genommen und beurteilt werden müssen. In dem engen zeitlichen Rahmen im Zusammenhang mit der Fusion ist dies nicht fundiert möglich. Eine hierfür beabsichtigte Vorgehensweise wurde in der Sitzungsvorlage benannt.

Der Bereich „Kostenerstattung-Rückforderung“ hat dem Grunde nach nichts mit der

Fusion zu tun. Der umfangreiche Überprüfungsprozess wurde schon vor einiger Zeit eingeleitet. Allerdings wird mit der beabsichtigten Fusion zum 01.07.23 ein Zustand angestrebt, der alle Fragen im Zusammenhang mit dem Jugendamt der Stadt VS regelt bzw. zu einem Abschluss bringt. Und hierzu gehört dann auch dieser Kostenerstattungsbereich.

Wenn die gesamten Umsetzungsprozesse abgeschlossen sind, werden im Schwarzwald-Baar-Kreis jugendhilferechtliche Voraussetzungen bestehen, wie es in Baden-Württemberg bereits in 33 von 35 Landkreisen der Fall ist.

Beschlussvorschlag:

Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Sachverhalt zur Kenntnis.